

**Die Aufgaben der Gemeinden und
Gemeindeverbände aus Art. 25 LV und die
möglichen Folgen einer Erweiterung des
angestammten Siedlungsgebietes der Sorben
(Wenden) für die Finanzbeziehungen zwischen
Land und Kommunen**

Wendt, Janine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wendt, J. (2010). *Die Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände aus Art. 25 LV und die möglichen Folgen einer Erweiterung des angestammten Siedlungsgebietes der Sorben (Wenden) für die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/14). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52612-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Die Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände aus Art. 25 LV und die möglichen Folgen einer Erweiterung des angestammten Siedlungsgebietes der Sorben (Wenden) für die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Bearbeiterin: Janine Wendt

Datum: 29. März 2010

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Stellungnahme.....	4
1.	Zu Frage 1.....	4
a)	Artikel 25 LV.....	4
b)	Umfang der Aufgabenerfüllung.....	5
aa)	Bestellung kommunaler Sorbenbeauftragter.....	5
bb)	Förderung der sorbischen (wendischen) Kultur sowie der Kunst, Sitten und Gebräuche.....	6
cc)	Förderung der sorbischen Sprache.....	7
dd)	Zweisprachige Beschriftung.....	9
c)	Zwischenergebnis.....	9
2.	Frage 2.....	10
a)	Angestammtes Siedlungsgebiet.....	10
b)	Kommunale Aufgabenerfüllung innerhalb und außerhalb des ange- stammten Siedlungsgebietes.....	11
3.	Frage 3.....	12
a)	Konnexitätsprinzip.....	12
b)	„Neue Aufgaben“.....	13
c)	Neue Aufgaben durch Erweiterung des angestammten Siedlungs- gebietes?.....	13
d)	Umfang des Ausgleichs von Mehraufwendungen.....	15
e)	Folgen einer Gebietserweiterung für die Gemeinden/Gemeindeverbände im bisherigen Sorbengebiet.....	15
III.	Zusammenfassung.....	17

I. Auftrag

Die Verfassung des Landes Brandenburg (LV) widmet dem Sorben(Wenden)-Schutz einen eigenen vierten Abschnitt. Darin räumt Art. 25 LV als einziger Artikel dieses Abschnitts dem Schutz des sorbischen Volkes eine herausgehobene Bedeutung ein. Art. 25 LV lautet:

Artikel 25 (Rechte der Sorben [Wenden])

(1) Das Recht des sorbischen Volkes auf Schutz, Erhaltung und Pflege seiner nationalen Identität und seines angestammten Siedlungsgebietes wird gewährleistet. Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern die Verwirklichung dieses

Rechtes, insbesondere die kulturelle Eigenständigkeit und die wirksame politische Mitgestaltung des sorbischen Volkes.

(2) Das Land wirkt auf die Sicherung einer Landesgrenzen übergreifenden kulturellen Autonomie der Sorben hin.

(3) Die Sorben haben das Recht auf Bewahrung und Förderung der sorbischen Sprache und Kultur im öffentlichen Leben und ihre Vermittlung in Schulen und Kindertagesstätten.

(4) Im Siedlungsgebiet der Sorben ist die sorbische Sprache in die öffentliche Beschriftung einzubeziehen. Die sorbische Fahne hat die Farben Blau, Rot, Weiß.

(5) Die Ausgestaltung der Rechte der Sorben regelt ein Gesetz. Dies hat sicherzustellen, dass in Angelegenheiten der Sorben, insbesondere bei der Gesetzgebung, sorbische Vertreter mitwirken.

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde um Stellungnahme zu folgenden Fragen gebeten:

1. In welchem Umfang sind die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, Aufgaben nach Art. 25 LV zu erfüllen?
2. Bezieht sich diese Aufgabenerfüllung (Frage 1) ausschließlich auf Gemeinden im angestammten Siedlungsgebiet der Sorben (Wenden) oder gibt es auch Aufgaben, die Gemeinden und Gemeindeverbände in ganz Brandenburg zu erfüllen haben?
Wenn ja, welche?
3. Würde sich eine Erweiterung des angestammten Siedlungsgebietes der Sorben (Wenden) im Sorben(Wenden)-Gesetz auf die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen auswirken?
Würde das strikte Konnexitätsprinzip (Art. 97 Abs. 3 LV) – das zum Zeitpunkt der Aufnahme von Art. 25 in die Verfassung noch nicht galt – dazu führen, dass
 - a) jene Gemeinden, die neu zum angestammten Siedlungsgebiet hinzukommen, erfolgreich eine Forderung auf finanziellen Ausgleich gegenüber dem Land geltend machen könnten?
 - b) Gemeinden und Gemeindeverbände, die bisher bereits zum angestammten Siedlungsgebiet gehört haben, ebenfalls erfolgreich eine solche Forderung erheben könnten?

Wenn ja, in welchem Umfang?

Da sich die Fragestellung ausdrücklich auf die Aufgabenerfüllung der Gemeinden und Gemeindeverbände bezieht, bleiben die sich aus dem Gesetz ergebenden Aufgaben des Landes in dieser Darstellung unberücksichtigt.

II. Stellungnahme

1. Zu Frage 1

Inhalt und Umfang der Aufgaben, die die Gemeinden zum Schutz der nationalen Identität des sorbischen (wendischen) Volkes wahrzunehmen haben, ergeben sich aus dem Zusammenspiel von Art. 25 LV einerseits und dem diese Verfassungsbestimmung ausführenden Sorben(Wenden)-Gesetz des Landes Brandenburg (SWG) andererseits.

a) Artikel 25 LV

Art. 25 Abs. 1 LV enthält eine allgemeine Schutz- und Förderbestimmung zugunsten der sorbischen (wendischen) Bevölkerung. Die Gewährleistung des Schutzes, des Erhalts und der Pflege der nationalen Identität und des angestammten Siedlungsgebietes aus Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV stellt eine Verpflichtung des Staates zu positiven Maßnahmen dar. In Art. 25 Abs. 1 Satz 2 LV finden die Förderung der kulturellen Eigenständigkeit und die wirksame politische Mitgestaltung gesonderte Erwähnung.

Nach Ansicht des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg (LVerfG) stellt Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV kein Grundrecht, sondern eine Staatszielbestimmung dar¹:

„Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben (sachlich umschriebene Ziele) vorschreiben. Sie begründen anders als Grundrechte keine Abwehransprüche gegen staatliches Handeln, sondern eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Staates, sein Handeln (auch) an dem betreffenden Staatsziel auszurichten.“²

1 LVerfG Brandenburg, Urteil vom 18. Juni 1998 – VfG Bbg 27/97 –, http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=5lbn1.c.63536.de&template=bbo_mandant_verfassungsgericht_d; LVerfGE 8, 97 ff.

2 LVerfGE 8, 97 (127 f.) m. w. N.; Ernst, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Art. 25, Nr. 4, S. 116.

Das LVerfG ist der Auffassung, der Wortlaut des Art. 25 LV spreche eher für einen Förderauftrag an den Staat, als für die Begründung eines subjektiven Rechts des Einzelnen gegen den Staat. Auch seien die klassischen Grundrechte in der LV ausdrücklich als subjektive Rechte ausformuliert. Ein genereller Vorrang vor anderen Staatszielen und Schutzgütern werde nicht gewährt. Schließlich spreche Art. 25 Abs. 1 LV gerade (nur) vom Volk der Sorben, nicht auch von jedem einzelnen Sorben.³ Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV, so das LVerfG, beinhalte durch die Formulierung „Schutz, Erhaltung und Pflege“ einen klaren und konkreten Handlungsauftrag. Der Gesetzgeber sei aufgerufen, aktiv für einen wirksamen und angemessenen Schutz der nationalen Identität der Sorben (Wenden) und des sorbischen (wendischen) Siedlungsgebietes einzutreten und diesem Belang bei gesetzgeberischen Entscheidungen einen sehr hohen Stellenwert beizumessen.⁴

Bereits die Einstufung des Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV als Staatsziel zeigt, dass sich aus der Verfassungsbestimmung selbst keine konkreten Aussagen über den Umfang der mit dem Förderauftrag verbundenen Aufgaben treffen lassen. Selbst die wesentlich konkreteren Regelungen des Art. 25 Abs. 3 LV, der ein Recht auf Förderung der sorbischen (wendischen) Sprache und Kultur im öffentlichen Leben und konkret die Vermittlung der sorbischen Sprache in Schulen und Kindertagesstätten vorsieht, sowie die zweisprachige Beschilderung im öffentlichen Raum nach Art. 25 Abs. 4 LV lassen keine Rückschlüsse auf den konkreten Umfang der Aufgaben zu. Die weitere Ausgestaltung ergibt sich vielmehr im Wesentlichen aus dem SWG, das in Ausführung des Art. 25 Abs. 5 LV erlassen wurde.

b) Umfang der Aufgabenerfüllung

aa) Bestellung kommunaler Sorbenbeauftragter

Gemäß § 6 Abs. 1 SWG ist es Aufgabe der Ämter, amtsfreien Städte und Gemeinden sowie der Landkreise im angestammten Siedlungsgebiet Beauftragte für Angelegenheiten der Sorben (Wenden) zu benennen oder andere geeignete Maßnahmen zur Wahrung ihrer Interessen zu treffen. Diese Vorschrift stellt eine Umsetzung der wirksamen politischen Mit-

3 LVerfGE 8, 97 (127 f., 132 ff.); Stolpe, in: Knippel (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit im Land Brandenburg, Festgabe zum 10jährigen Bestehen des Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, 2003, S. 151 (156).

4 LVerfGE 8, 97 (138 f.).

gestaltung aus Art. 25 Abs. 1 Satz 2 LV und der Mitwirkung sorbischer Vertreter bei Angelegenheiten der Sorben aus Art. 25 Abs. 5 Satz 2 LV dar.⁵

Auf der jeweiligen kommunalen Ebene vertreten die Beauftragten die sorbischen (wendischen) Interessen, sind Ansprechpartner und fördern ein gedeihliches Zusammenleben von Sorben (Wenden) und Nicht-Sorben (-Wenden). Sie sind unter entsprechender Anwendung des § 18 Abs. 3 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) berechtigt, bei Maßnahmen, die Angelegenheiten der Sorben (Wenden) betreffen, Stellungnahmen abzugeben.

Nach Abschnitt IV der Verwaltungsvorschriften des Ministers für Wissenschaft, Forschung und Kultur zum Gesetz zur Ausgestaltung der Rechte der Sorben (Wenden) im Land Brandenburg (VV MWFK-Sorben)⁶ genügt es für die Einsetzung des kommunalen Sorbenbeauftragten in der Regel, wenn ein Mitarbeiter des Amtes oder der kommunalen Gebietskörperschaft diese Aufgabe zusätzlich übernimmt. Es hänge von der Größe des Amtes oder der Gebietskörperschaft sowie von der Anzahl der Sorben (Wenden) ab, welchen Umfang die Tätigkeit des kommunalen Sorbenbeauftragten in Anspruch nehme. Ebenso könne diese Tätigkeit ehrenamtlich übernommen werden.

bb) Förderung der sorbischen (wendischen) Kultur sowie der Kunst, Sitten und Gebräuche

§ 7 Abs. 2 SWG gestaltet den Förderauftrag nach Art. 25 Abs. 3 LV aus und bestimmt, dass Landkreise und Gemeinden die sorbische Kultur in die Kulturarbeit einzubeziehen haben. Darüber hinaus ist es Aufgabe der Landkreise und Gemeinden, Kunst, Sitten und Gebräuche der Sorben (Wenden) zu fördern. Diese Förderung ergibt sich für die Gemeinden auch aus § 2 Abs. 2 Satz 3 BbgKVerf und für die Landkreise aus § 131 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 Satz 3 BbgKVerf. Neben der Kulturförderung durch das Land und den Bund, die dieser Verpflichtung im Wege der Beteiligung an der Stiftung für das sorbische Volk nachkommen,⁷ obliegt die konkrete Ausgestaltung gemäß Abschnitt V Abs. 2 VV MWFK-Sorben den Gemeinden und Landkreisen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Die VV MWFK-Sorben empfiehlt, diese Aufgabenerfüllung für die Öffentlichkeit

5 Ernst (Fn. 2), Art. 25, Nr. 5, S. 117.

6 Vom 28. April 1997 (ABl. S. 422).

7 Franke und Kier in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 10, Rn. 8.

nachvollziehbar zu machen, beispielsweise durch entsprechende Haushaltsansätze oder Projekte.

Die sorbische (wendische) Geschichte und Kultur ist zusätzlich gemäß § 10 Abs. 2 SWG in Kindertagesstätten und Schulen zu fördern, indem sie in die Spielgestaltung und Bildungsarbeit einbezogen werden. Vergleichbare Regelungen enthalten § 5 Satz 2 Brandenburgisches Schulgesetz (BbgSchulG) in Verbindung mit der Sorben-(Wenden-)Schulverordnung (SWSchulV) und § 3 Abs. 2 Nr. 5, 2. Halbsatz Kindertagesstättengesetz (KitaG).

cc) Förderung der sorbischen Sprache

§ 8 SWG wiederholt und konkretisiert den bereits in Art. 25 Abs. 3 LV verankerten Auftrag, die sorbische Sprache zu schützen und zu fördern. Dieser Auftrag ist vor allem auf das in der Niederlausitz verbreitete Niedersorbisch gerichtet.

Ausdruck der Förderung der sorbischen Sprache ist zum einen, dass die Sorben (Wenden) im angestammten Siedlungsgebiet im Verwaltungsverfahren die sorbische (wendische) Sprache verwenden dürfen. Zwar regelt § 23 Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Brandenburg (VwVfG Bbg), dass die Amtssprache deutsch ist und die Behörden grundsätzlich Anträge in fremder Sprache auf Kosten des Antragstellers übersetzen lassen können. In dieser Hinsicht sind die Sorben (Wenden) jedoch privilegiert. Nach § 23 Abs. 5 VwVfG Bbg sind sorbische (wendische) Verfahrensbeteiligte von den Kosten für Übersetzer oder Dolmetscher befreit.

Für den nachhaltigen Schutz der sorbischen (wendischen) Sprache ist auch die Förderung des Sprachunterrichts eine unabdingbare Voraussetzung. Als Ausgestaltung des Art. 25 Abs. 3 SWG bestimmt § 10 Abs. 1 SWG, dass im angestammten Siedlungsgebiet Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit zu geben ist, die sorbische Sprache zu erlernen. Gemäß Art. 25 Abs. 3 LV ist dies Aufgabe der Schulen und Kindertagesstätten. Ob es damit zugleich Aufgabe der Gemeinden und Gemeindeverbände ist, Sprachunterricht anzubieten, hängt daher davon ab, inwieweit sie Träger der Schulen und Kindertagesstätten sind.

Gemäß § 100 Abs. 1 Satz 1 BbgSchulG sind Träger von Grundschulen die Gemeinden oder Gemeindeverbände mit Ausnahme der Landkreise, Träger von weiterführenden allgemein bildenden Schulen sind gemäß § 100 Abs. 2 Satz 1 BbgSchulG die Landkreise und

kreisfreien Städte. Im Land Brandenburg gibt es 26 Schulen in öffentlicher Trägerschaft die Sorbisch als Zweitsprache, Fremdsprache, Wahlunterricht und/oder im bilingualen Unterricht anbieten.⁸ Eine davon, die Carl-Anwandter-Grundschule in Calau, befindet sich nicht im angestammten Siedlungsgebiet. Träger der vorbezeichneten Schulen sind konkret die kreisfreie Stadt Cottbus, die entsprechenden Gemeinden und Ämter, in denen sich die Grundschulen befinden, und der Schulverband Burg.⁹ Demzufolge sind die sich aus § 10 Abs. 1 SWG, § 5 BbgSchulG in Verbindung mit der SWSchulV ergebenden Aufgaben von den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu erfüllen. Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 KitaG hat der örtliche Träger der Jugendhilfe (das sind die Landkreise und kreisfreien Städte¹⁰) die Kinderbetreuung zu gewährleisten. Eine Übertragung dieser Aufgabe durch den Aufgabenträger auf die Ämter und Gemeinden ist gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 KitaG durch öffentlich-rechtlichen Vertrag möglich.¹¹ Die Förderung der sorbischen (wendischen) Sprache an den Schulen und Kindertagesstätten ist somit grundsätzlich eine kommunale Aufgabe.

Eine weitere Ausgestaltung hat die Förderung der sorbischen (wendischen) Sprache durch § 84 Brandenburgische Kommunalwahlverordnung (KWahlV) und § 46 Brandenburgische Landeswahlverordnung (LWahlV) erfahren. Danach hat die Wahlbehörde im angestammten Siedlungsgebiet der Sorben (Wenden) sicherzustellen, dass die Wahlbekanntmachung und die Kenntlichmachung der Wahllokale auch in sorbischer (wendischer) Sprache erfolgt. Auch ist zu prüfen, ob hinsichtlich der Durchführung der Wahl und der Wahlhandlung weitere Hinweise in sorbischer (wendischer) Sprache gegeben werden sollen. Dies zählt ebenfalls gemäß § 13 KWahlG und § 9 LWahlG zu den kommunalen Aufgaben. Gleiches gilt gemäß § 14 Brandenburgische Volksbegehrensverordnung bei Volksbegehren.

-
- 8 Auflistung der Schulen abrufbar unter:
http://www.statistik.brandenburg.de/cms/detail.php?template=1_ids_sverz_gefunden_d&sort=schultyp%2Cregionen%2Corte%2Cortsteil&_order=asc&_bereich=&_region=alle&_orte=&_schultyp=&_schulname1=&_trstatus=%C3%B6ffentlicher+Tr%C3%A4ger&_fach1=Sorbisch&_sptyp1 [Stand: 18. März 2010].
- 9 Trägerschaft der einzelnen Schulen abrufbar unter: <http://www.bildung-brandenburg.de/schulportraits/index.php?id=schulsuche&schulnr=400270>.
- 10 Vgl. § 1 Abs. 1 Erstes Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (AGKJHG).
- 11 Näheres zur Trägerschaft der Kindertagesstätten und zur Aufgabenwahrnehmung bereits: Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 1. September 2009, Pflicht der Gemeinden, Trägern von Kindertagesstätten Grundstück und Räume zur Verfügung zu stellen.

dd) Zweisprachige Beschriftung

Bestandteil der sprachlichen Förderung ist die in Art. 25 Abs. 4 Satz 1 LV vorgesehene Einbeziehung der sorbischen (wendischen) Sprache in die öffentliche Beschriftung. Dies wird durch § 11 Abs. 1 SWG in Verbindung mit Abschnitt VII VV MWFK-Sorben konkretisiert. Darin ist bestimmt, dass öffentliche Gebäude und Einrichtungen, Straßen, Wege, Plätze und Brücken im angestammten Siedlungsgebiet sowie Hinweisschilder in deutscher und niedersorbischer Sprache zu beschriften sind.

Zuständig für die Entscheidung über die Ausführung von Straßennamensschildern (Richtzeichen 437 StVO) in zweisprachiger Beschriftung sind die Gemeinden (vgl. insoweit auch Erlass über die zweisprachige Beschriftung von Verkehrszeichen im angestammten Siedlungsgebiet der Sorben (Wenden) – „Beschriftungserlass“¹²). Darüber hinaus sind Ortseingangs- und Ortsausgangstafeln (Richtzeichen 310 und 311 StVO), Wegweiser auf Bundesstraßen und sonstigen Straßen mit größerer oder geringerer Verkehrsbedeutung (Richtzeichen 415, 418 und 419 StVO), Wegweisertafeln (Richtzeichen 434, 435 und 436 StVO) und Vorwegweiser (Richtzeichen 438 und 439 StVO) zweisprachig zu beschriften.¹³ Zuständig für die Anordnung dieser zweisprachigen Beschilderung ist die untere Straßenverkehrsbehörde gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz Straßenverkehrsordnung (StVO). Aus § 11 Abs. 2 Landesorganisationsgesetz (LOG) folgt, dass dies die Landräte und Oberbürgermeister sind.

c) Zwischenergebnis

Die Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände lassen sich danach im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

- Bestellung eines Sorbenbeauftragten,
- angemessene Einbeziehung der sorbischen (wendischen) Kultur in die Kulturarbeit,
- Förderung von Kunst, Sitten und Gebräuchen,
- altersgerechte Einbeziehung der Kultur und Geschichte in die Spielgestaltung und die Bildungsarbeit in Kindertagesstätten und Schulen,

12 Vom 29. Oktober 2008 (ABl. S. 2525).

13 Ernst (Fn. 2), Art. 25, Nr. 8, S. 123; Näheres zu Umfang und Ausführung der zweisprachigen Beschriftung regeln Nr. 2 und 3 des „Beschriftungserlasses“.

- Förderung der Sprache durch:
 - Privilegierung im Verwaltungsverfahren,
 - Angebot von Sprachunterricht in Schulen und Kindertagesstätten,
 - zweisprachige Bekanntmachungen bei Wahlen und Volksbegehren,
 - zweisprachige Straßenbeschilderung.

2. Frage 2

Mit Ausnahme der Verpflichtung, die sorbische Sprache bei der öffentlichen Beschriftung zu berücksichtigen, enthält Art. 25 LV keinerlei Beschränkung in dem Sinne, dass die Pflichten aus Art. 25 LV nur auf das angestammte Siedlungsgebiet bezogen sind. Erst das SWG begrenzt die Aufgaben in örtlicher Hinsicht.

a) Angestammtes Siedlungsgebiet

Zunächst ist zu klären, was das angestammte Siedlungsgebiet der Sorben (Wenden) ist. Aus § 3 Abs. 2 Satz 1 SWG ergibt sich, dass zum angestammten Siedlungsgebiet der Sorben (Wenden) alle Gemeinden gehören, in denen eine kontinuierliche sprachliche und kulturelle Tradition bis zur Gegenwart nachweisbar ist. Satz 2 definiert ein bestimmtes Gebiet als angestammtes Siedlungsgebiet und umschreibt die dazu gehörigen Landkreise, Gemeinden und Ämter. Allerdings gehört nicht jede Gemeinde, die in diesem geografisch umschriebenen Gebiet liegt, automatisch zum angestammten Siedlungsgebiet. Denn zusätzlich müssen die Voraussetzungen der kontinuierlichen sprachlichen und kulturellen Tradition in der jeweiligen Gemeinde erfüllt sein.¹⁴

Nach Abschnitt III Nr. 2 VV MWFK-Sorben ist von einer kontinuierlichen sprachlichen Tradition auszugehen, wenn in einer Gemeinde mindestens seit 50 Jahren bis zur Gegenwart die sorbische (wendische) Sprache gesprochen wird. Eine kontinuierliche kulturelle Tradition setzt ebenfalls voraus, dass in der Gemeinde mindestens seit 50 Jahren bis zur Gegenwart sorbische (wendische) Kultur gepflegt wird. Dies ist nach der VV MWFK-Sorben in der Regel der Fall, wenn sorbische (wendische) Vereine oder Verbände in der Gemeinde ansässig sind, sorbische (wendische) Theaterveranstaltungen stattfinden, sorbisches (wendisches) Brauchtum gepflegt wird, sich Kinder der Gemeinde am Sorbisch-(Wendisch-)Unterricht beteiligen oder Gottesdienst in sorbischer (wendischer) Sprache abgehalten wird.

¹⁴ Ernst (Fn. 2), Art. 25, Nr. 4, S. 115.

Es obliegt den Gemeinden selbst, zu prüfen und festzustellen (in der Hauptsatzung), ob sie die erforderlichen Merkmale erfüllen und damit zum angestammten Siedlungsgebiet gehören.¹⁵ Diejenigen Orte, die keine entsprechende Feststellung getroffen haben, aber die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet erfüllen, gehören unabhängig davon zu diesem Gebiet.¹⁶ Denn diese Entscheidung der Gemeinde ist nicht konstitutiv, sondern lediglich deklaratorisch.¹⁷ Gemeinden die außerhalb des in § 3 Abs. 2 Satz 2 SWG definierten Gebietes liegen, können nicht zum angestammten Siedlungsgebiet der Sorben (Wenden) gehören, auch wenn möglicherweise die in § 3 Abs. 2 Satz 1 SWG genannten Voraussetzungen der kontinuierlichen sprachlichen und kulturellen Traditionen erfüllt sind.¹⁸

b) Kommunale Aufgabenerfüllung innerhalb und außerhalb des angestammten Siedlungsgebietes

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien ergibt sich für die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden und Gemeindeverbände Folgendes:

Bereits § 1 Abs. 3 Satz 2 SWG begrenzt die Förderung und Gewährleistung der nationalen Identität der Sorben (Wenden) auf das angestammte Siedlungsgebiet. Dies wird auch in den folgenden, die kommunalen Aufgaben festschreibenden Vorschriften des SWG wiederholt. So sind die Benennung eines Beauftragen für Angelegenheiten der Sorben (Wenden) bei den Kommunen gemäß § 6 Abs. 1 SWG, die Kulturförderung durch die Gemeinden gemäß § 7 Abs. 2 SWG, die Bildungsaufträge gemäß § 10 Abs. 1 und 2 SWG und die zweisprachige Beschriftung gemäß § 11 Abs. 1 SWG sowie die Privilegierung der Sorben (Wenden) im Verwaltungsverfahren gemäß § 23 Abs. 5 VwVfG Bbg ausdrücklich auf dieses Gebiet örtlich begrenzt.

Die sorbische (wendische) Sprache und Kultur ist – wie gezeigt – ebenfalls im angestammten Siedlungsgebiet in den Unterricht einzubeziehen; allerdings können auch Schulen außerhalb dieses Gebietes Sorbisch (Wendisch) als Fremdsprache anbieten. Das ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Satz 2 SWSchulV und wurde, wie bereits geschildert, von der Gemeinde

15 Bisher haben 51 Gemeinden im angestammten Siedlungsgebiet der Sorben (Wenden) im Sinne von § 3 Abs. 2 Satz 2 SWG diese Feststellung getroffen (ABl. 2001, S. 338 f.).

16 Ernst (Fn. 2), Art. 25, Nr. 4, S. 115.

17 Stolpe (Fn. 3), S. 159.

18 Ernst (Fn. 2), Art. 25, Nr. 4, S. 115.

Calau an der Carl-Anwandter-Grundschule umgesetzt. Eine Verpflichtung der Gemeinden, außerhalb des angestammten Siedlungsgebietes bestimmte Aufgaben zur Förderung der nationalen Identität der Sorben wahrzunehmen, ist allerdings nicht ersichtlich.

3. Frage 3

a) Konnexitätsprinzip

Das Land kann den Gemeinden staatliche Aufgaben übertragen. Um jedoch Gemeinden und Gemeindeverbände vor einem „finanziellen Ausbluten“ zu schützen, enthält Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV eine Finanzausgleichsregel im Sinne eines strikten Konnexitätsprinzips.¹⁹ Unter die Konnexität fällt die Übertragung von Auftragsangelegenheiten, von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben.²⁰ Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sind solche, bei denen der Gesetzgeber die Erledigung der Aufgabe, also das „Ob“, zur Pflicht macht, die Art und Weise der Erledigung stehen jedoch in der Eigenverantwortung der Gemeinden.²¹ Die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Art. 25 LV und dem SWG zu erfüllenden Aufgaben sind solche pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben.

Nach der ursprünglichen Fassung des Art. 97 Abs. 3 LV mussten bei der Übertragung von Angelegenheiten des Landes auf die Kommunen nur „gleichzeitig Festlegungen über die Deckung der Kosten getroffen werden“ (relatives Konnexitätsprinzip).²² Das LVerfG entschied, dass diese Bestimmung keine vollständige Erstattung der durch die Aufgabenübertragung entstandenen Kosten erfordere, wohl aber einen nachprüfbaren gesonderten Ansatz der Kosten für die übertragenen Aufgaben.²³ Dies veranlasste den Gesetzgeber, Art. 97 Abs. 3 LV neu zu fassen. Nunmehr gilt das strikte Konnexitätsprinzip, das nach Interpretation des LVerfG einen vollständigen Ausgleich von Mehrbelastungen erfordert, der auf sorgfältig begründeten Prognosen beruhen muss.²⁴

19 Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst (Fn. 2), Art. 97, Nr. 8.2, S. 415.

20 Lieber (Fn. 19), Art. 97, Nr. 8.2, S. 416.

21 Von Brünneck/Peine, Staats- und Verwaltungsrecht für Brandenburg, 2004, S. 119.

22 Von Brünneck/Peine (Fn. 21), S. 60.

23 LVerfG Brandenburg, Urteil vom 18. Dezember 1997 – VfG Bbg 47/96 – http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=5lbm1.c.57597.de&template=bbo_mandant_verfassungsgericht_d; LVerfGE 7, 144 (159).

24 LVerfG Brandenburg, Urteil vom 14. Februar 2002 – VfG Bbg 17/01 – http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=5lbm1.c.54533.de&template=bbo_mandant_verfassungsgericht_d, LVerfGE 13, 97 (115) und Leitsatz 2.

Werden Gemeinden oder Gemeindeverbände in der Zeit nach dem Inkrafttreten der Verfassungsänderung vom 7. April 1999 durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Werden Aufgaben durch Bundes- oder Europarecht auf die Kommunen übertragen, trifft das Land hingegen keine Ausgleichspflicht. Steht dem Land aber aufgrund der Übertragungsnorm frei, die Aufgabe bei einer Landes- oder einer kommunalen Behörde anzusiedeln, ist das Land zum Ausgleich verpflichtet, wenn es seinerseits die Aufgabe auf die Kommune überträgt.²⁵

b) „Neue Aufgaben“

Die Neuregelung der LV gilt nur für die Übertragung „neuer Aufgaben“. Darunter sind solche Aufgaben zu verstehen, die nach Inkrafttreten der Verfassungsänderung übertragen werden. Außerdem fallen Aufgaben unter Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV, die bereits von der Kommune wahrgenommen werden, deren Umfang aber erweitert oder ergänzt wird.²⁶ In diesem Zusammenhang hat das LVerfG zudem entschieden, dass auch dann neue Aufgaben übertragen werden, wenn sie zwar vor Geltung der Konnexitätsbestimmung begründet worden sind, der Gesetzgeber die Aufgabenübertragungsnorm aber bei späterer Neuregelung erneut in seinen Willen aufnimmt.²⁷

c) Neue Aufgaben durch Erweiterung des angestammten Siedlungsgebietes?

Dies vorausgeschickt, würde sich eine Erweiterung des angestammten Siedlungsgebietes in § 3 Abs. 2 Satz 2 SWG auf die Finanzbeziehungen zwischen dem Land Brandenburg und den betroffenen Gemeinden/Gemeindeverbänden auswirken. Die Erweiterung des Siedlungsgebietes bedeutet für die neu hinzukommenden Gemeinden/Gemeindeverbände mit sorbischer (wendischer) Tradition, dass sie die oben geschilderten Aufgaben zusätzlich

25 LVerfG Brandenburg, Urteil vom 15. Dezember 2008 – VfG Bbg 68/07 – http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=bb2.c.535160.de&template=bbo_mandant_verfassungsgericht_d (B II 1).

26 LVerfGE 13, 97 (111); Lieber (Fn. 19), Art. 97, Nr. 8.2, S. 416.

27 LVerfGE 7, 144 (158); 13, 97 (113); vgl. ebenfalls zu der Bestimmung der „neuen Aufgaben“: Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 17. März 2008, Ergeben sich aus dem Konnexitätsprinzip des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 der Verfassung des Landes Brandenburg Konsequenzen für die Volksinitiative „Kostenfreie Schülerbeförderung ist machbar!“, S. 3 ff.

wahrnehmen müssten; es wären für sie „neue Aufgaben“ im Sinne des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 LV.

Die neuen Aufgaben sind auch mit Kosten verbunden: Für die Förderung der sorbischen (wendischen) Sprache und Kultur in der Schule gemäß § 10 Abs. 1 und 2 SWG, § 5 Bbg-SchulG trägt der Schulträger gemäß § 108 Abs. 3, § 110 BbgSchulG die Kosten. Sofern dem Schulträger (vgl. oben) hierfür Sachkosten entstehen, sind sie eine Mehrbelastung im Sinne des Art. 97 Abs. 3 Satz 3 LV, für die ein Ausgleich zu schaffen wäre. Gleiches gilt für die Förderung der sorbischen (wendischen) Kultur und Sprache in Kindertagesstätten, sofern sich daraus zusätzliche Kosten im Sinne des § 16 KitaG ergeben. Auch die sich aus § 7 Abs. 2 SWG ergebenden Aufgaben können, soweit sie Kosten verursachen, zum Ausgleich durch das Land gebracht werden.

Auch im Zusammenhang mit der zweisprachigen Beschilderung im öffentlichen Bereich entstehen den von einer Gebietserweiterung betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden zusätzliche Kosten. Dies gilt z. B. für die Beschilderung der Kreis- und Gemeindestraßen, für die Kreise und Gemeinden gemäß § 9a Brandenburgisches Straßengesetz jeweils die Straßenbaulast tragen.²⁸

Durch die Einsetzung eines kommunalen Sorbenbeauftragten hingegen dürften keine bzw. kaum Mehraufwendungen zu erwarten sein, da diese Aufgabe in der Regel entweder ehrenamtlich oder von einem Mitarbeiter der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft übernommen werden. Allerdings hängt die zeitliche Beanspruchung eines Sorbenbeauftragten auch von der Größe der Gebietskörperschaft ab, so dass gerade bei größeren Gemeinden/Gemeindeverbänden, in denen der Anteil der Sorben (Wenden) hoch und damit der Arbeitsaufwand besonders hoch ist, ein hauptamtlicher Sorbenbeauftragter erforderlich sein kann. Damit wären Mehraufwendungen verbunden, die vom Land auszugleichen wären.

Auch die – eher geringen – Mehraufwendungen, die den Gemeinden/Gemeindeverbänden durch die zweisprachige Gestaltung der Wahlbekanntmachungen und Wahllokale sowie

²⁸ Vgl. auch § 5b Abs. 1 Straßenverkehrsgesetz, der die Kosten der Unterhaltung von Verkehrszeichen dem jeweiligen Träger der Straßenbaulast auferlegt.

der Volksbegehrensbekanntmachungen und Eintragungsräume entstehen, würden unter das strenge Konnexitätsprinzip fallen.

d) Umfang des Ausgleichs von Mehraufwendungen

Zum Umfang des finanziellen Ausgleichs können keine konkreten Aussagen getroffen werden. Das LVerfG hat aber einige Ausführungen zu den Anforderungen gemacht, die an die Ermittlung des Mehraufwands zu stellen sind. Es geht zunächst davon aus, dass im Rahmen des Ausgleichs der Mehraufwendungen der Gesetzgeber eine Kostenerstattungsregelung in typisierender und pauschalierender Form treffen kann. Dabei kann er statt einer zeitraubenden und unsicheren Ermittlung der konkreten Ausgabensituation auf generelle Erfahrungswerte zurückgreifen. Innerhalb seines Gestaltungsspielraums darf der Gesetzgeber auch ein Erstattungskonzept verfolgen, das über besondere Anreize für einen wirtschaftlichen und sparsamen Gesetzesvollzug eine kostensenkende Wirkung entfaltet. Jedenfalls muss er eine eigene fundierte Prognoseentscheidung über die durch die Aufgabenübertragung bei den Kommunen verursachten notwendigen Kosten und ggf. ihre Beeinflussbarkeit durch die Kommunen treffen. Erforderlich ist eine Befassung mit den tatsächlichen Grundlagen der Prognoseentscheidung unter Ausschöpfung der zugänglichen Erkenntnisquellen bei Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse. Diese Erkenntnisquellen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Regelung sind situationsgerecht und so zuverlässig wie möglich abzuschätzen.²⁹

e) Folgen einer Gebietserweiterung für die Gemeinden/Gemeindeverbände im bisherigen Sorbengebiet

Den im bisherigen angestammten Siedlungsgebiet liegenden Gemeinden/Gemeindeverbänden würden durch eine Gebietserweiterung keine „neuen Aufgaben“ im Sinne des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 LV erwachsen, da sie diese Aufgaben bereits seit Inkrafttreten des SWG am 13. Juli 1994 wahrnehmen. Zwar geht das LVerfG von einer Übertragung neuer Aufgaben schon dann aus, wenn der Gesetzgeber die Aufgabenübertragungsnorm „insgesamt erneut in seinen Willen aufnimmt“.³⁰ Dies ist – so das LVerfG – beispielsweise der Fall, wenn eine Rechtsgrundlage für eine bereits vorher wahrgenommene Aufgabe neu geschaffen und um eine weitere ergänzt wird.³¹ Ein solcher Fall liegt hier jedoch nicht vor.

29 LVerfGE 13, 97 (115 ff.).

30 LVerfGE 13, 97 (113).

31 LVerfGE 13, 97 (113); kritisch dazu: Schumacher, LKV 2005, 41, 44 f.

Deshalb käme eine Pflicht zum Ausgleich auf der Grundlage des Konnexitätsprinzips nicht in Betracht.

Dies würde allerdings dazu führen, dass manche Gemeinden/Gemeindeverbände innerhalb desselben Siedlungsgebietes und teilweise sogar innerhalb desselben Landkreises einen Ausgleich erhalten, andere jedoch nicht. Hierin könnte ein Verstoß gegen das Gebot der Gleichbehandlung liegen. Denn nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) sind die Länder verfassungsrechtlich verpflichtet, ihre Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich gleich zu behandeln. Der Gleichheitsgrundsatz gilt nicht nur gegenüber dem Bürger, sondern – als Konsequenz aus dem Rechtsstaatsgebot (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) – auch im Verhältnis der Hoheitsträger untereinander.³² Hierzu führt das LVerfG in seinem Urteil vom 18. Mai 2006 aus:

„Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet, bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleiches bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Es verbietet willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen und ist verletzt, wenn für die Regelung ein sachlicher Grund fehlt.“³³

Im Gegensatz zum individuellen Bürger, bei dem eine Ungleichbehandlung nur zulässig ist, wenn sie durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist, genügt es bei den in diesem Rahmen weniger schutzbedürftigen Gemeinden/Gemeindeverbänden, dass eine Ungleichbehandlung aus sachlichem Grund vertretbar ist. Aber auch diese geringere Anforderung an eine Ungleichbehandlung dürfte in der vorliegenden Situation nicht gegeben sein. Die Gemeinden/Gemeindeverbände werden sämtlich unter einem Tatbestand – Zugehörigkeit zum „angestammten Siedlungsgebiet der Sorben (Wenden)“ – zusammengefasst. Sie haben die identischen Aufgaben aufgrund derselben Gesetze zu erfüllen. Allein die verschiedenen Zeitpunkte, zu denen die Aufgaben übertragen werden, dürften demgegenüber kaum als sachlicher Grund geeignet sein, die unterschiedliche Behandlung der Gemeinden/Gemeindeverbände bei dem Ausgleich von Mehrbelastungen zu begründen. Eine Novellierung des SWG ist bereits seit der Zeit vor der Verfassungsänderung von 1999 im Ge-

32 BVerfGE 83, 363 (393).

33 LVerfG Brandenburg, Urteil vom 18. Mai 2006 – VfG Bbg 39/04 – http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=lbm1.c.349134.de&template=bbo_mandant_verfassungsgericht_d; LKV 2006, 505; auch VerfGH NW, Urteil vom 6. Juli 1993 – VerfGH 9 und 22/92 –, DVBl. 1993, 1205 (1209).

sprach.³⁴ Daraus wird die Zufälligkeit des Zeitpunkts der Gesetzesnovelle deutlich. Wäre es bereits damals zu einer Erweiterung des angestammten Siedlungsgebietes gekommen, hätte ein Ausgleich nach dem strikten Konnexitätsprinzip auch für die neu hinzukommenden Gemeinden nicht erfolgen müssen. Deshalb erscheint eine Ungleichbehandlung allein mit dem Hinweis auf den Zeitablauf und die inzwischen erfolgte Verfassungsänderung sachlich nicht vertretbar.

Auch wenn daher mit einer Erweiterung des Siedlungsgebietes keine neuen Aufgaben auf die bereits dem Siedlungsgebiet angehörenden Gemeinden übertragen werden, dürfte ihnen gleichwohl im Hinblick auf die notwendige Gleichbehandlung der Gemeinden/Gemeindeverbände untereinander ein Anspruch auf Ausgleich der Mehrbelastungen zustehen, die ihnen durch die von ihnen durchzuführenden Maßnahmen zur Förderung der sorbischen (wendischen) Kultur und Sprache entstehen.³⁵

III. Zusammenfassung

Die Förderung, Erhaltung und Pflege der sorbischen (wendischen) Kultur und Sprache sind nicht nur Aufgabe des Landes. Auch für die Gemeinden und Gemeindeverbände ergeben sich aus dem Förderauftrag der Verfassung eine Vielzahl von Aufgaben. Diese betreffen die Gemeinden und Gemeindeverbände, die im angestammten Siedlungsgebiet der Sorben (Wenden) liegen.

Wird das gesetzlich definierte angestammte Siedlungsgebiet durch Gesetz erweitert, hat dies für die neu zum Gebiet hinzukommenden Gemeinden und Gemeindeverbände, die eine kontinuierliche sprachliche und kulturelle Tradition aufweisen, zur Folge, dass sie ebenfalls die mit dem Förderauftrag verbundenen Maßnahmen durchzuführen haben. Durch die Gebietserweiterung werden folglich mittelbar neue, mit Mehrbelastungen verbundene Aufgaben übertragen, für die aufgrund des strengen Konnexitätsprinzips ein finanzieller Ausgleich zu schaffen ist.

34 Dies ergibt sich aus der Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 44 vom 25. November 1997, Drs. 2/5136 (Antwort zu Frage 10).

35 Aufgrund der auf das Land zukommenden hohen finanziellen Belastungen bei einer Erweiterung des angestammten Siedlungsgebietes, wurde bisher von einer Novellierung des SWG abgesehen; vgl. insoweit: Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 2544 vom 14. November 2003, Drs. 3/6891.

Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet es, willkürlich, ohne sachlich vertretbaren Grund zwischen Gemeinden zu differenzieren. Um eine solche sachwidrige Ungleichbehandlung dürfte es sich aber handeln, wenn einige Gemeinden im angestammten Siedlungsgebiet der Sorben (Wenden) für die ihnen in diesem Zusammenhang obliegenden Aufgaben einen finanziellen Ausgleich erhalten würden, andere Gemeinden jedoch nicht, obwohl sie die gleichen Aufgaben auf derselben Rechtsgrundlage auszuführen haben. Allein der unterschiedliche Zeitpunkt, zu dem die Aufgaben übertragen werden, dürfte als sachlicher Grund nicht ausreichen, um die Ungleichbehandlung zu begründen.

gez. Janine Wendt